



An den Grossen Rat

20.5265.03

JSD/P205265

Basel, 31. Januar 2024

Regierungsratsbeschluss vom 30. Januar 2024

Anzug Tonja Zürcher und Konsorten betreffend «einer unabhängigen Beschwerdestelle»

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 14. Januar 2021 vom Schreiben 20.5265.02 Kenntnis genommen und – dem Antrag des Regierungsrates folgend – die nachstehende Motion Tanja Zürcher und Konsorten dem Regierungsrat als Anzug überwiesen.

«Die aktuelle Debatte über Rassismus, Racial Profiling und Polizeigewalt im Zusammenhang mit der Tötung von George Floyd zeigt deutlich auf, dass diese Probleme auch in der Schweiz und in Basel existieren. Das Beratungsnetz für Rassismusopfer verzeichnete im vergangenen Jahr schweizweit 23 Fälle von Racial Profiling. Von Racial Profiling betroffen sind jedoch viele mehr, wie auch eine wissenschaftliche Studie von 2019 zeigt¹. Die Dunkelziffer ist hoch, Zahlen über das tatsächliche Ausmass gibt es deshalb keine. Auch der Regierungsrat anerkennt in der Beantwortung des Anzug Tanja Soland und Konsorten betreffend Racial/Ethnic Profiling bei Polizeikontrollen (17.5141.02), dass nicht alle Personen, die sich durch eine Personenkontrolle diskriminiert fühlen, dies den Behörden melden oder gar eine Anzeige einreichen. Grund dafür sei, neben allenfalls fehlendem Wissen über Anlaufstellen, die finanzielle, zeitliche und emotionale Belastung durch das Verfahren. Was der Regierungsrat nicht schreibt ist, dass zudem das Risiko besteht, dass bei einer Strafanzeige gegen Polizist*innen mit einer Gegenanzeige reagiert wird.

Opfer von diskriminierenden Personenkontrollen oder gar Polizeigewalt stehen deshalb vor sehr grossen Hürden, wenn sie sich wehren wollen. Der UNO-Menschenrechtsausschusses fordert seit langem eine unabhängige Beschwerdestelle, welche Beschwerden im Zusammenhang mit Polizeieinsätzen, wie beispielsweise wegen Gewalt oder diskriminierendem Verhalten durch Polizeibeamt*innen, entgegennimmt, unparteiisch untersucht und behandelt sowie Statistik über Beschwerden, Strafverfolgungen und Verurteilungen in diesem Zusammenhang führt. In Basel-Stadt existiert jedoch bloss eine Beschwerdestelle innerhalb des JSD, die weder unabhängig ist (sie untersteht demselben Regierungsrat), noch den Anforderungen an eine wirksame Beschwerdestelle genügt. Personen, die eine Beschwerde einreichen, verfügen über keine Parteirechte, wie beispielsweise Akteneinsicht, und gegen die Beschlüsse der Beschwerdestelle können keine Rechtsmittel ergriffen werden. Zudem tritt die Beschwerdestelle nur auf Beschwerden ein, wenn sie einen Sachverhalt umfassen, der nicht mit einem ordentlichen Rechtsmittel beanstandet werden kann. Es ist daher nicht überraschend, dass zwischen 2012 und 2019 nur zwei Beschwerden bei der Beschwerdestelle des JSD eingereicht wurden. Auch die kantonale Ombudsstelle kann die Lücke nicht schliessen. Sie ist zwar unabhängig, kann jedoch bloss Vermitteln oder Empfehlungen aussprechen. Im Jahresbericht 2018 ist beispielsweise ein Fall geschildert, bei dem sich ein Ehepaar über eine diskriminierende Personenkontrolle auf offener Strasse beschwerte. Die Ombudsstelle konnte ihnen jedoch bloss ein moderiertes Gespräch zwischen den Parteien anbieten. Personen, welche im Kanton Basel-Stadt Opfer von Polizeigewalt oder Racial Profiling werden, haben daher keine wirksame und unabhängige Ansprechstelle, zu welcher sie ohne Angst vor einer Gegenanzeige, Verwässerung oder abgewimmelt werden können.

Das Fehlen einer unabhängigen Beschwerdestelle schadet auch der Glaubwürdigkeit der Kantonspolizei und des Regierungsrats, welche sich dazu bekannt haben, gegen diskriminierendes Polizeiverhalten vorzugehen. Wenn es Regierungsrat und Polizeileitung ernst meinen, braucht es neben den unbestrittenen Präventions- und Sensibilisierungsmassnahmen auch eine unabhängige Beschwerdestelle mit den notwendigen Kompetenzen.

Die Unterzeichnenden fordern deshalb den Regierungsrat auf, eine unabhängige Beschwerdestelle in einem anderen Departement als dem JSD zu schaffen, welche Beschwerden im Zusammenhang mit Polizeieinsätzen entgegennimmt, untersucht und behandelt (z.B. Überweisung an Staatsanwaltschaft oder Einleitung von Disziplinar-massnahmen).

¹<https://edoc.unibas.ch/id/document>

Tonja Zürcher, Beatrice Messerli, Michelle Lachenmeier, Christian von Wartburg, Jessica Brandenburger, Michela Seggiani, Toya Krummenacher, Edibe Gölgeli, Nicole Amacher, Oliver Bolliger, Raffaella Hanauer, Raphael Fuhrer, Sibylle Benz»

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

Sowohl die Beschwerdestelle des Justiz- und Sicherheitsdepartements (nachgenannt Beschwerdestelle) als auch die Ombudsstelle des Kantons Basel-Stadt (nachgenannt Ombudsstelle) behandeln Beschwerden gegen die Kantonspolizei Basel-Stadt. Der Regierungsrat erachtete daher in seiner Stellungnahme zur Motion Tonja Zürcher und Konsorten betreffend «einer unabhängigen Beschwerdestelle» vom 16. Dezember 2020 die gestellte Forderung als bereits erfüllt. Er stellte aber in Aussicht, eine allfällige Überweisung der Motion als Anzug zum Anlass zu nehmen, die Aufgabenteilung zwischen der Beschwerdestelle sowie der Ombudsstelle ergebnisoffen zu prüfen und erklärte, dass dabei auch das Aufgehen von ersterer in letzterer denkbar sei. Die Prüfung erfolgte gemeinsam mit der Ombudsstelle. Zu den Ergebnissen berichtet der Regierungsrat mit der vorliegenden Anzugsbeantwortung.

2. Die Beschwerdestelle im Justiz- und Sicherheitsdepartement

2.1 Historisch

Die Einrichtung einer Beschwerdestelle im früheren Polizei- und Militärdepartement (PMD) wurde Ende der 1970er-Jahre, also vor der Schaffung der kantonalen Ombudsstelle, vom damaligen Vorsteher angeordnet. Eine «Ombuds-frau» kümmerte sich mit einem 60%-Pensum um Beschwerden gegen Mitarbeitende des PMD. Nach ihrer Pensionierung wurde die Funktion kurzfristig durch den Departementssekretär (heute Generalsekretär) ausgeübt, bis das Amt des «Beschwerdebeauftragten des Departements» 1999 mit der neu geschaffenen Stelle des «Beauftragten für parlamentarische Geschäfte» gekoppelt wurde. Heute ist die Beschwerdestelle, die sich Beschwerden über Mitarbeitende des Justiz- und Sicherheitsdepartements annimmt, im departementalen Generalsekretariat angesiedelt.

2.2 Rechtlich

Gemäss § 51 Abs. 1 des Gesetzes betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (Organisationsgesetz, OG, SG 153.100) kann jedermann Tatsachen, die ein Einschreiten gegen eine Behörde erforderlich erscheinen lassen, bei der vorgesetzten Behörde anzeigen. Mittels einer solchen Anzeige kann jede Person eine Aufsichtsbehörde auf einen in ihren Tätigkeitsbereich fallenden Missstand aufmerksam machen: Es darf jede Handlung oder Unterlassung einer beaufsichtigten Behörde beanstandet werden, die Anzeige ist allerdings subsidiär, wenn ein ordentliches Rechtsmittel zur Verfügung steht. Gleichzeitig kann jede Massnahme angeregt werden, zu deren Anordnung die Aufsichtsbehörde befugt ist, also nicht nur die Änderung oder Aufhebung einer Verfügung, sondern beispielsweise auch Disziplinar-massnahmen.

Das Beschwerdewesen im Justiz- und Sicherheitsdepartement lehnt sich an die in § 51 Abs. 1 OG vorgesehene aufsichtsrechtliche Anzeige an.

2.3 Methodisch

Die Beschwerdestelle prüft und beantwortet Beanstandungen gegen Handlungen oder Unterlassungen von allen Mitarbeitenden und/oder Dienststellen des Justiz- und Sicherheitsdepartements. Die Beschwerdestelle behandelt heute – abgesehen von wenigen Ausnahmen – praktisch ausschliesslich Beschwerden gegen die Kantonspolizei. Der Zugang ist bewusst niederschwellig – so kann die Beschwerdestelle telefonisch, schriftlich und elektronisch kontaktiert werden. Gehen Meldungen direkt bei der Kantonspolizei ein, werden diese von der Polizeileitung an die Beschwerdestelle weitergeleitet.

In der Regel fordert die Beschwerdestelle bei der Kantonspolizei eine Stellungnahme ein oder erteilt den Auftrag zur direkten Beschwerdeerledigung. Auskunft über die Erledigung der Anzeige erhält die beschwerdeführende Person entweder in Form eines Antwortschreibens oder im Rahmen eines persönlichen Gesprächs. Sind die Beschwerdestellenden unzufrieden mit der Behandlung durch die Beschwerdestelle, können sie sich an die übergeordnete Stelle, namentlich an den Generalsekretär des Justiz- und Sicherheitsdepartements wenden.

3. Ombudsstelle des Kantons Basel-Stadt

3.1 Historisch

Anfangs der 70er-Jahre formierte sich in Basel eine Initiative «Zur Verbesserung des Schutzes der verfassungsmässigen Rechte der Bürger und zur Verstärkung der parlamentarischen Kontrolle». Diese Initiative legte den Grundstein für die Schaffung der Ombudsstelle im Kanton. Sie verlangte eine unabhängige und neutrale Stelle, die sich für die Bürgerinnen und Bürger einsetzen soll. Nach etlichen Jahren wurde die Initiative vor das Volk gebracht und 1986 angenommen. Am 7. Januar 1988 wählte der Grosse Rat den ersten Ombudsmann des Kantons Basel-Stadt. Wer mit der Verwaltung des Kantons in Konflikt steht oder sich ungerecht behandelt fühlt, kann sich seither an diese Ombudsstelle wenden – unabhängig von Wohnsitz, Alter und Nationalität. Auch den Angestellten des Kantons hilft die Ombudsstelle bei arbeitsrechtlichen Problemen und Meldungen von Missständen.

3.2 Rechtlich

Die rechtlichen Grundlagen für die Tätigkeiten der Ombudsstelle finden sich im Gesetz betreffend die Beauftragte/den Beauftragten für das Beschwerdewesen (Ombudsfrau/Ombudsmann) des Kantons Basel-Stadt (SG 152.900 nachfolgend Ombudsgesetz). Gemäss § 1 Abs. 1 Ombudsgesetz wirkt die oder der Beauftragte für das Beschwerdewesen (Ombudsfrau/Ombudsmann) im Rahmen der ihr oder ihm übertragenen Befugnisse darauf hin, den Schutz der verfassungs- und gesetzmässigen Rechte von Einzelpersonen zu verbessern sowie die parlamentarische Kontrolle über die Verwaltung zu verstärken. Die Ombudsstelle arbeitet unabhängig von der Verwaltung und ist organisatorisch dem Büro des Grossen Rates zugeordnet. Um Unabhängigkeit zu gewährleisten, dürfen die gewählten Ombudspersonen ohne Zustimmung der Wahlbehörde keiner weiteren Erwerbstätigkeit nachgehen und weder Verwaltungsratsmandate innehaben noch eine leitende Funktion in einer politischen Partei ausüben (§ 2 Abs. 4 Ombudsgesetz). Der Grosse Rat wählt die Ombudspersonen, sie sind ihm jedoch nicht unterstellt.

3.3 Methodisch

Die Ombudsstelle überprüft, klärt ab, vermittelt und interveniert bei Konflikten zwischen Bevölkerung und Verwaltung – unter anderem auch der Kantonspolizei. Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben

haben die Ombudsfrau und der Ombudsmann umfassende Untersuchungsrechte. So können sie jederzeit und ohne Rücksicht auf eine allfällige Geheimhaltungspflicht schriftliche oder mündliche Auskünfte einholen, die Herausgabe aller für die Beurteilung des Geschäftes erforderlichen Akten verlangen, Auskunftspersonen befragen, Augenscheine und Besichtigungen durchführen sowie weitere Sachverständige beiziehen (§ 7 Ombudsgesetz).

Am Anfang einer Untersuchung steht das Gespräch der beschwerdeführenden Person mit der Ombudsfrau oder dem Ombudsmann und einer juristischen Fachperson. Regelmässig – und bei Fällen, welche die Polizei betreffen, überdurchschnittlich oft – kommt es am Ende der Untersuchung zu einem klärenden Gespräch zwischen der beschwerdeführenden Person und den beteiligten Mitarbeitenden der Kantonspolizei. Das bedeutet, dass die Behandlung von Beschwerden im Bereich der Kantonspolizei für die Ombudsstelle überdurchschnittlich aufwändig sind.

Zwar ist die Ombudsstelle nicht befugt, konkrete Anordnungen zu treffen, Entscheide aufzuheben oder abzuändern oder anderweitige Weisungen zu erteilen (§ 8 Abs. 3 Ombudsgesetz). Die Beauftragten für das Beschwerdewesen können aber den Beschwerdeführenden Rat für ihr weiteres Verhalten erteilen, die Angelegenheit mit den Behörden besprechen oder zuhanden der überprüften Stelle eine schriftliche Empfehlung abgeben (§ 8 Abs. 2 Ombudsgesetz). Der Zugang zur Ombudsstelle ist niederschwellig: Jede Person kann die Dienste der Ombudsstelle unentgeltlich in Anspruch nehmen.

4. Chancen des verstärkten Einbezugs der Ombudsstelle

Die Forderung nach einer von der Kantonspolizei unabhängigen Beschwerdestelle ist nicht neu. Ende des Jahres 2005 kam mit dem Anzug Anita Heer und Konsorten betreffend «Polizei-unabhängige Beschwerdestelle» erstmals die Forderung nach einer departementsexternen Beschwerdestelle auf, um gewalttätige und unverhältnismässige Übergriffe der Kantonspolizei von unabhängiger Seite untersuchen zu lassen. Der Regierungsrat und der Grosse Rat erachteten die Unabhängigkeit der bewusst nicht bei der Kantonspolizei, sondern im Generalsekretariat des Justiz- und Sicherheitsdepartements angesiedelten Beschwerdestelle bis dato als ausreichend – auch weil die Arbeit der Beschwerdestelle wenig kritisiert und nie grundsätzlich in Frage gestellt wurde. Tatsächlich kann aber der Forderung nach einer komplett vom Justiz- und Sicherheitsdepartement unabhängigen Überprüfung des polizeilichen Handelns bzw. Nichthandelns nur durch den Einbezug der parlamentarischen Beschwerdestelle bzw. der Ombudsfrau oder des Ombudsmannes begegnet werden. Wie bereits ausgeführt, gilt es dazu festzuhalten, dabei sich bereits heute alle Beschwerdeführenden an die Ombudsstelle wenden können (siehe dazu Ziffer 3). Die Aufhebung der Beschwerdestelle wird aber vermutlich dazu führen, dass sich mehr Personen direkt an die Ombudsstelle richten.

Zur Beurteilung des polizeilichen Handelns oder Nichthandelns stützt sich die Beschwerdestelle in erster Linie auf polizeiliche Stellungnahmen und die rechtlichen Vorgaben. Ihr stehen im Gegensatz zur Ombudsstelle aber keine umfassenden Untersuchungsrechte zur Verfügung, da die Beschwerdestelle unkompliziert einbezogen werden und relativ rasch allen Beschwerden nachgehen kann. Eröffnet demgegenüber die Ombudsstelle eine Untersuchung, so klärt sie oder er den Sachverhalt ab, informiert die betroffene Stelle und überprüft ihr Verhalten auf Rechtmässigkeit, Angemessenheit, Korrektheit und Billigkeit. Die Ombudsstelle kann jederzeit und ohne Rücksicht auf eine allfällige Geheimhaltungspflicht schriftliche oder mündliche Auskünfte der Verwaltung einholen, die Herausgabe aller für die Beurteilung des Geschäftes erforderlichen Akten verlangen, Auskunftspersonen befragen, Augenscheine und Besichtigungen durchführen sowie weitere Sachverständige beiziehen (§ 7 Ombudsgesetz). Die Untersuchung des beanstandeten Handelns durch die Ombudsstelle ist daher in der Regel umfassender und intensiver als die Abklärungen der Beschwerdestelle.

Als sogenannter formloser Rechtsbehelf vermittelt die Beschwerde an die Beschwerdestelle keinen Rechtsschutzanspruch. Den Anzeigenden kommen daher auch keine Parteirechte zu. Insbesondere vermittelt die aufsichtsrechtliche Anzeige kein Recht auf Akteneinsicht, Begründung oder Erledigungsanspruch. Auch bei der Beschwerde an die Ombudsstelle handelt es sich nicht um ein formelles Rechtsmittel. Im Gegensatz zur Beschwerdestelle werden die Beschwerdeführenden bei der Ombudsstelle jedoch persönlich empfangen und auch konkret zum möglichen Vorgehen beraten. Die Beschwerdestelle klärt den Sachverhalt zwar auch möglichst objektiv ab, bietet aber keine Rechtsberatung an. Auch die Beurteilung des Sachverhalts hat unterschiedliche Auswirkungen. Die Polizeileitung ist nicht an die Beurteilung des Sachverhalts gebunden und müsste zumindest theoretisch keine entsprechenden Massnahmen vornehmen. Gleichzeitig kann die Beschwerdestelle keine autoritativen Massnahmen (etwa Disziplinar-massnahmen) anordnen. Ebenfalls keine Massnahmen anordnen kann zwar die Ombudsstelle, ihre Empfehlungen haben aber grosses Gewicht, so dass sich die Departemente bzw. Amtsstellen diesen faktisch gar nicht verschliessen können. Die Rückkoppelung an das Parlament erfolgt mit der jährlichen Berichtserstattung.

Grundlage für die Aufsichtsbeschwerde ist der hierarchische Aufbau der Verwaltung. Die aufsichtsrechtliche Anzeige ist das Mittel, mit der die übergeordnete Behörde aufgefordert werden kann, von ihrer Aufsichts-befugnis über die untergeordnete Behörde Gebrauch zu machen. Als nicht vorgesetzte Behörde hat die Beschwerdestelle kein Weisungsrecht gegenüber den Dienststellen und Mitarbeitenden der Kantonspolizei. Aus juristischer Sicht kann deshalb die Frage aufgeworfen werden, ob dem gesetzlichen Anspruch der Anzeigestellenden, Missstände der vorgesetzten Behörde mitteilen zu können, entsprochen wird, wenn Beschwerden nicht von der Aufsichtsbehörde, sondern von der Beschwerdestelle bearbeitet werden. Mit der Auflösung der Beschwerdestelle müssen daher «klassische» Aufsichtsbeschwerden, welche direkt an die Kantonspolizei gerichtet werden, wie in § 51 Abs. 1 OG vorgesehen, wieder konsequent von der – mit Disziplinargewalt ausgestatteten – vorgesetzten Polizeistelle behandelt werden.

5. Grenzen des verstärkten Einbezugs der Ombudsstelle

Das polizeiliche Handeln bzw. Nichthandeln kann im Kanton Basel-Stadt – neben der departementalen Beschwerdestelle – durch die Staatsanwaltschaft, die Gerichte und wie oben erwähnt schon heute die Ombudsstelle überprüft werden. Den Betroffenen stehen damit verschiedene Rechtsmittel/Rechtsbehelfe und von Kantonspolizei und Regierungsrat unabhängige Institutionen zur Verfügung, die einen angemessenen Schutz garantieren. Bereits heute können sich Beschwerdeführende nach Wahl an die Ombudsstelle oder die Beschwerdestelle des Justiz- und Sicherheitsdepartements wenden. Ein Aufgehen der Beschwerdestelle in der Ombudsstelle führt daher im Bereich des Rechtsschutzes nicht zu Verbesserungen.

Auch die Empfehlung Nr. 123.45 des UNO-Menschenrechtsrates, in allen Kantonen eine unabhängige Stelle zu schaffen, mit dem Auftrag, alle Klagen bezüglich übermässiger Gewaltanwendung, Grausamkeiten und anderer Formen polizeilichen Amtsmissbrauchs zu untersuchen – gemäss Schweizer Strafgesetzgebung alle samt Offizialdelikte –, ist in Basel-Stadt durch die zahlreichen Stellen und Instrumente, namentlich die von Exekutive bzw. Legislative unabhängigen Justizbehörden, bereits erfüllt. Rügen Beschwerdeführende polizeiliches Verhalten, das von Amtes wegen strafrechtlich zu verfolgen ist, wird deshalb auch bei der Untersuchung durch die Ombudsstelle, eine Anzeige an die Staatsanwaltschaft zum Thema. Zudem dürfen die strafprozessualen Vorgaben nicht mit einer Untersuchung der Ombudsstelle unterlaufen werden.

Schliesslich kann und wird die Ombudsstelle auch künftig nicht polizeitaktische Entscheide untersuchen. So lässt sich der genaue Sachverhalt und die Informationslage im Zeitpunkt des polizeilichen Entscheids auch durch die Ombudsstelle kaum erstellen – erst im Nachhinein sind immer alle Gesamtumstände und der Ausgang des Polizeieinsatzes bekannt. Auch die Beschwerdestelle beurteilt aus den genannten Gründen in erster Linie das Vorgehen von einzelnen Mitarbeitenden auf Patrouille, die polizeiliche Untätigkeit oder die schlicht als unfreundlich erlebte Behandlung durch einzelne Polizistinnen und Polizisten.

6. Zweijährige Pilotphase zur Abschätzung des personellen Mehraufwands

Ein Anhaltspunkt für die Abschätzung der personellen Auswirkungen einer Auflösung der Beschwerdestelle unter gleichzeitigem verstärktem Einbezug der Ombudsstelle ist das Mengengerüst an eingehenden Reklamationen.

Im Jahr 2023 nahm die Beschwerdestelle 57 Beschwerden gegen die Kantonspolizei entgegen. Die Beanstandungen betrafen – wie bereits in der Vergangenheit – in erster Linie das Vorgehen von Polizeipatrouillen, das Nichteinschreiten der Polizei oder die als unfreundlich erlebte Kommunikation mit einzelne Polizistinnen und Polizisten. Zeitlich nimmt die Beantwortung der Beschwerden beim Generalsekretariat etwa 10% Stellenprozente in Anspruch. Eine genaue Prognose der in den nächsten Jahren eingehenden Beschwerden gegen die Kantonspolizei ist erfahrungsgemäss immer schwierig, denn die Zahl der Beschwerdeeingänge hängt zuweilen von nicht beeinflussbaren und nicht zu antizipierenden äusseren Faktoren (etwa die Corona-Pandemie), Einzelereignissen (etwa eine Demonstration mit Ausschreitungen) oder auch der medialen Berichterstattung ab.

Bei der Ombudsstelle wurden im Jahr 2023 113 Anliegen, die das Justiz- und Sicherheitsdepartement betrafen, vorgebracht. 63 davon betrafen die Kantonspolizei. Die Beanstandungen betrafen in erster Linie das Verhalten einzelner Polizistinnen und Polizisten. Grundsätzlich muss festgehalten werden, dass die Ombudsstelle mit der Behandlung der an sie herangetragenen Beschwerden voll ausgelastet ist.

In jedem Fall haben die Mitarbeitenden der Beschwerdestelle heute teilweise grosse Erfahrung bei der Bearbeitung von Beschwerden. Aufgrund der kurzen Wege im Departement und dem guten Einvernehmen mit der Polizeileitung können die Beschwerden effizient behandelt und auch oft einvernehmliche Lösungen mit den Beschwerdeführenden gefunden werden. Da die kantonale Ombudsstelle Beschwerden noch detaillierter untersucht und immer auch persönlich im direkten Kontakt mit den Beschwerdeführenden steht, wird ihr Aufwand nochmals zusätzlich grösser. Eine Übernahme der Beschwerden, die bis dato an die Beschwerdestelle gerichtet werden, kann nur mit zusätzlichen Personalressourcen geleistet werden. Sollte die departementale Beschwerdestelle in der kantonalen Ombudsstelle aufgehen, muss diese sowohl auf Leitungs- als auch auf Mitarbeiter-ebene die adäquaten Personalressourcen erhalten.

Gemäss § 2 Abs. 2 Ombudsgesetz teilen sich die vom Grossen Rat gewählten Ombudspersonen das 100 Stellenprozente umfassende Amt. Für eine Erhöhung des Arbeitspensums der Ombudsfrau und des Ombudsmanns ist deshalb eine Anpassung des Ombudsgesetzes erforderlich. Da der Mehraufwand für die Ombudsstelle erst geschätzt und noch nicht festgelegt werden kann, macht eine frühzeitige gesetzliche Anpassung wenig Sinn. Vielmehr soll die Ombudsstelle ab dem 1. Januar 2025 zunächst während einer zweijährigen Pilotphase Beschwerden über die Kantonspolizei behandeln. 2026 kann die Pilotphase ausgewertet, der Mehraufwand beziffert und gesetzliche Anpassungen für ab 1. Januar 2027 vorbereitet werden. Für die Jahre 2025 und 2026 sollen der Personaletat der Ombudsstelle gemäss geschätztem Mehraufwand (vgl. Ziffer 8.) temporär erhöht werden. Eine Abweichung vom Ombudsgesetz mit Beschluss des Budgets durch den Gesetzgeber ist rechtlich vertretbar und drängt sich finanzrechtlich aus vorgenannten Gründen auf.

7. Finanzielle Auswirkungen

In den vergangenen Jahren bearbeitete die Ombudsstelle im Jahresdurchschnitt gut 450 Fälle, wobei die Fallbelastung kontinuierlich ansteigt, 2023 führte die Anzahl der Fälle die Ombudsstelle an ihre Grenzen. Für die Ombudsarbeit steht ihr seit 14 Jahren ein unveränderter Headcount von 270 Stellenprozente zur Verfügung: 50% für die gewählte Ombudsfrau, 50% für den gewählten Ombudsmann und 170% für das juristische Team. Zur Ermittlung des künftigen Personalbedarfs geht die Ombudsstelle derzeit von rund 521 jährlichen Beschwerden aus [450 plus zusätzlich neu rund 70 Beschwerden über die Kantonspolizei (Mittel der letzten fünf Jahre)]. Dies entspricht einer

Zunahme von 15.5% der jährlich zu behandelnden Fälle. Es ist zwar nicht gesichert, dass tatsächlich auch alle bis dato bei der Beschwerdestelle anhängig gemachten Beschwerden auch bei der Ombudsstelle eingereicht und nicht – als Aufsichtsbeschwerde – an die Kantonspolizei übermittelt werden. Möglicherweise werden sich dafür (in Erwartung grösserer Unabhängigkeit) mehr Personen mit Monierungen über die Kantonspolizei an die Ombudsstelle wenden.

Da Beschwerden über die Kantonspolizei – wie oben ausgeführt – personell aufwändiger als andere Fälle sind, wird im Rahmen des Pilots von einem Mehrbedarf von etwa 40% Stellenprozenten, genauer gesagt zusätzlich 20% für die Leitung und 20% für die juristische Mitarbeit, ausgegangen. Sollte die Beschwerdestelle in der Ombudsstelle aufgehen bzw. zunächst die Pilotphase genehmigt werden, würde die Ombudsstelle beim Grossen Rat eine befristete Aufstockung des Budgets 2025 und 2026 in Höhe von 107'000 p.a. (insgesamt 214'000 Franken) beantragen und nach Auswertung der Pilotphase deren definitive Mehrkosten 2027.

8. Formelle Prüfungen

Das Finanzdepartement hat das Geschäft gemäss § 8 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt vom 14. März 2012 (Finanzhaushaltsgesetz, SG 610.100) überprüft.

9. Fazit

Das polizeiliche Handeln bzw. Nichthandeln kann im Kanton Basel-Stadt – neben der Beschwerdestelle (im Beschwerdeverfahren) – durch die Staatsanwaltschaft (im Strafverfahren), die Gerichte (im StPO-Beschwerdeverfahren und Verwaltungsverfahren) und auch durch die Ombudsstelle überprüft werden. Da die Beschwerdeführenden bereits heute nach Wahl die Dienste der Ombudsstelle oder der Beschwerdestelle in Anspruch nehmen können, bringt die Auflösung der Beschwerdestelle keine Verbesserungen im Bereich des Rechtsschutzes.

Ungeachtet dessen kann der Forderung nach einer komplett vom Justiz- und Sicherheitsdepartement unabhängigen Überprüfung des polizeilichen Handelns bzw. Nichthandelns nach Ansicht des Regierungsrats und der Ombudsstelle aber tatsächlich nicht mit einer departementalen «Beschwerdeinstanz», sondern nur mit Behandlung durch die Ombudsstelle des Kantons Basel-Stadt begegnet werden. Die Ombudsstelle ist im Gegensatz zur Beschwerdestelle mit umfassenden Untersuchungsrechten ausgestattet und ihre Empfehlungen haben grosses politisches Gewicht. Zudem werden die Beschwerdeführenden bei der Ombudsstelle persönlich empfangen und zum möglichen Vorgehen beraten.

Folgt der Grosse Rat dem Antrag des Regierungsrats, wird die departementale Beschwerdestelle ab dem 1. Januar 2025 zunächst für zwei Jahre im Rahmen der Pilotphase in der Ombudsstelle aufgehen und das polizeiliche Handeln oder Nichthandeln – soweit keine Offizialdelikte beanzeigt oder polizeitaktische Entscheide hinterfragt werden – nur noch von der Ombudsstelle untersucht. Die verstärkte Inanspruchnahme der Ombudsstelle bedingt vorerst eine temporäre Aufstockung der personellen Ressourcen. Die Evaluation der Pilotphase wird den effektiven Bedarf zeigen. Deren Berichterstattung erfolgt im Rahmen der Anzugsbeantwortung bzw. Anpassung des Ombudsgesetzes. Wird der Anzug vom Grossen Rat entgegen dem Antrag des Regierungsrats abgeschrieben, stehen den Beschwerdeführenden für Beschwerden gegen die Kantonspolizei wie bis anhin nach Wahl entweder die Beschwerdestelle des Justiz- und Sicherheitsdepartements oder die Ombudsstelle des Kantons Basel-Stadt zur Verfügung.

10. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragt der Regierungsrat, den Anzug Tonja Zürcher und Konsorten betreffend «einer unabhängigen Beschwerdestelle» als Anzug stehen zu lassen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Lukas Engelberger
Vizepräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin